

University of Groningen

De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen

Ike, Paul; van der Moolen, Bert; Voogd, Henk

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1988

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P., van der Moolen, B., & Voogd, H. (1988). De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen. Groningen: Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen

Ontgronden is een economische activiteit, die voortspuit uit de behoefte van onze samenleving om te bouwen. Het winnen van oppervlaktedelfstoffen gaat samen met het herscheppen van een stukje Nederland.

Een eigentijdse, creatieve en integrale benadering van een landschapstransformatie, waarvan een ontgronding deel uitmaakt, biedt reële kansen en mogelijkheden om te komen tot waarde-volle landschappen met nuttige en betaalbare nieuwe functies en gebruiksvormen.

Deze studie plaatst ontgrondingen in dit brede en uitdagende perspectief. Zij reikt bovendien mogelijkheden aan om de ruimtelijke kwaliteit van een gebied na de ontgronding zo optimaal mogelijk dienstbaar te doen zijn aan de samenleving.

De onderneming Smals heeft ontgronden meer dan 100 jaar als hoofdactiviteit. Zij ziet de zorg voor een geslaagd eindresultaat van een landschapstransformatie als een rechtstreeks ondernemingsbelang voor haar continuïteit op lange termijn. Het initiatief tot het verrichten van deze studie is daarom door Smals sterk ondersteund.

B.V. Grint- en Zandexploitatie Maatschappij v/h Gebrs. Smals, Herten.

De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen

P. Ike
B. van der Moolen
H. Voogd

GEO PERS/1988

Uitgave:

Geo Pers
Postbus 2230
9704 CG Groningen
KvK Groningen nr. 42919

Initiatief:

bv Grint en Zandexploitatie
Maatschappij v/h gebrs. SMALS
Postbus 45
6040 AA Roermond
Telefoon: 04750-16054*

Onderzoek:

Rijksuniversiteit Groningen
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Postbus 800
9700 AV Groningen
Telefoon: 050-633895

Grafische vormgeving + fotografie:

AF bv Roermond

Datum: December 1988

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag:

Ike, P.

De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen / P. Ike, B. van der Moolen,
H. Voogd. – Groningen: Geo Pers. – Ill.
Met lit. opg.
ISBN 90-71971-11-02
SISO 631.2 UDC (351:622.36)(492) NUGI 655
Trefw.: Ontgronding.; Nederland.

Copyright (©) by P. Ike, B. van der Moolen en H. Voogd.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint,
microfilm or any other means without written permission from the publisher;
Geo Pers, The Netherlands.

Inhoudsopgave

1

2

3

4

5

6

7

pag. 7

VOORWOORD

pag. 8

NEDERLAND WATERLAND

Duizend plassen en meren – Ontstaansgeschiedenis – Het gebruik – Behoeftes aan oppervlaktedelfstoffen – Eenzijdige ontgrondingsaanpak – Naar een toekomstperspectief – Ruimtelijke kwaliteit

pag. 16

WONEN AAN HET WATER

Differentiatie woonmilieu – Wonen aan het water in trek – Schaars artikel – Stedelijke plassen – De weg van de minste weerstand – Inventievere planvorming – Enige voorbeelden – Plan Ooievaar – Naar een integrale planning

pag. 24

REKREATIE OP EN AAN HET WATER

Vrijtijdsbestedingen – Economisch belang – Commerciële voorzieningen – Jachthavens – Bootverhuurbedrijven – Bootvakanties – Surfen – Verblijfsrecreatie – De lokatie

pag. 34

NATUURBOUW EN WATER

Ontgroningen als boosdoener – Natuurbouw – Ontgroningen als bondgenoot – Natuurgerichte herinrichting – Primaire natuurbouw – Sekundaire natuurbouw – Britse ervaringen

pag. 40

OVERHEID EN ONTGRONDINGEN

Verschillende hoofdrolspelers – De provinciale verdeling – Taakstellingen – De feitelijke ontgroning – De rol van gemeenten – De situering: het "nima" syndroom – Volgend of sturend – Inrichting en beheer

pag. 46

MARKETING VAN WATER

Beeldvorming – Mentale aanpassing – Geografische marketing – Aantrekken private investeringen

pag. 48

GROND VOOR SAMENWERKING

Zwakke punten huidige aanpak – Naar een nieuwe aanpak – Publiek-private samenwerking – Naar een wederzijds voordeel

pag. 53

LITERATUUR

pag. 55

LIJST VAN AFBEELDINGEN

Voorwoord

Ontgrondingen worden in de praktijk meestal geassocieerd met het eenmalig "gebruiken" van een deel van onze bodem, om zodoende onze bouwnijverheid te voorzien van het zo noodzakelijke zand, grind of klei. Deze eenzijdige opvatting roept echter in toenemende mate weerstanden op, die niet in de laatste plaats worden veroorzaakt doordat in ons land de ruimte beperkt is en we dus zorgvuldig met onze "ruimtelijke kwaliteiten" moeten omspringen. In deze publikatie wordt een lans gebroken om ontgrondingen niet langer als een kortstondige, geïsoleerde activiteit te beschouwen, maar daarentegen meer als een herstructurering van het landschap met als doel om voor het betreffende gebied een nieuwe, en in veel opzichten betere, ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

De aandacht van alle betrokkenen is tot op heden erg gericht op het lokatievraagstuk – waar gaan we winnen – en veel minder op de nabestemming en de herinrichting van de 'plas' of het 'gat' dat als resultaat van de winning achterblijft. Het gevolg is dat de potenties van dergelijke watergebieden dikwijls onvoldoende worden benut, omdat men niet voldoende oog heeft voor de positieve mogelijkheden van deze watergebieden op het vlak van woningbouw, recreatie en natuurfuncties.

Wil men in de toekomst tot een betere ruimtelijke functionele inpassing van ontgrondingsplassen komen, dan is er een inhoudelijke verschuiving binnen het besluitvormingsproces noodzakelijk. Dit betekent dat reeds in een vroeg stadium aandacht moet worden geschonken aan de mogelijke potenties van het residu van een ontgroning om de ruimtelijke kwaliteit van een gebied na ontgroning zo optimaal mogelijk te benutten. In deze publikatie worden, nadat de problematiek in kaart is gebracht, verschillende handreikingen gedaan op welke wijze een en ander gerealiseerd zou kunnen worden.

Groningen, december 1988
ir. P. Ike
drs. B. van der Moolen
prof. dr. H. Voogd

1

Nederland waterland

Door de eeuwen heen hebben de Nederlanders getracht watergebieden te beheersen door bedijking en inpoldering. Tegelijkertijd zijn zowel in het verleden als in het heden ontgrondingsactiviteiten ontplooid, waardoor het oppervlak aan water juist toe nam. Het betreft hier activiteiten in het kader van laagveenwinning, zandwinning, grindwinning, kleiwinning en dergelijke. Deze activiteiten zullen ook in de toekomst doorgaan.

In vergelijking tot talrijke andere landen is Nederland bevoorrecht door zijn natuurlijke gesteldheid met een relatief hoog percentage aan oppervlakte-water in de vorm van plassen, kanalen, rivieren, grote binnenmeren en – uiteraard – een uitgestrekte kust. Toch beslaat het totale wateroppervlak nog geen tien procent van ons nationale grondgebied.

Duizend plassen en meren

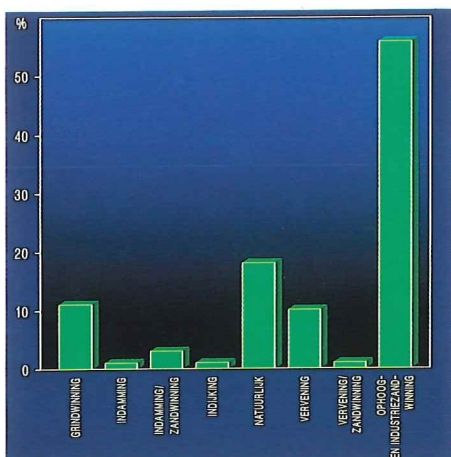
Door ontgrondingen, in het bijzonder ontveningen en later zand-, klei- en grindwinning, zijn in ons land sedert de middeleeuwen talrijke plassen en meren gekreëerd. Ook in deze eeuw ontstonden er vele nieuwe watergebieden in Nederland, vooral in provincies waar men voorheen niet kon bogen op het bezit van veel water: Limburg, Gelderland en Noord-Brabant.

Er zijn in ons land meer dan duizend meren en plassen, die qua oppervlakte uiteenlopen van enkele tot meer dan tweeduizend hektares. Om een nader inzicht te krijgen in de aard en hoedanigheid van deze oppervlaktewateren, is recentelijk door de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Rijksuniversiteit Groningen een studie uitgevoerd, waarin via een steekproef over verschillende provincies 173 plassen en meren nader zijn onderzocht. Hieronder zal kort worden ingegaan op enkele algemene konklusies uit deze studie.

Ontstaansgeschiedenis

Uiteenlopende factoren hebben aan het ontstaan van de plassen en meren in Nederland ten grondslag gelegen. Ongeveer 18% van de onderzochte plassen is op natuurlijke wijze ontstaan, terwijl circa 10% voor rekening komt van verveningen. Vervening kwam vooral voor in de provincies Friesland, Groningen en Zuid-Holland. De door indamming van rivierarmen ontstane wateroppervlakten zijn gekoncentreerd in het rivierengebied van Gelderland en Noord-Brabant. Deze wateroppervlakten zijn in de loop van de tijd in veel gevallen nog verder uitgediept en vergroot. Het blijkt dat het grootste gedeelte (56%) van de huidige meren en plassen is ontstaan door de winning van ophoogzand en industriezand. Ophoogzandwinning komt in principe in elke provincie voor. Beton- en metselzand wordt hoofdzakelijk in het Oosten en Zuiden van ons land gewonnen. De grindwinning kan voornamelijk in Limburg worden aangetroffen.

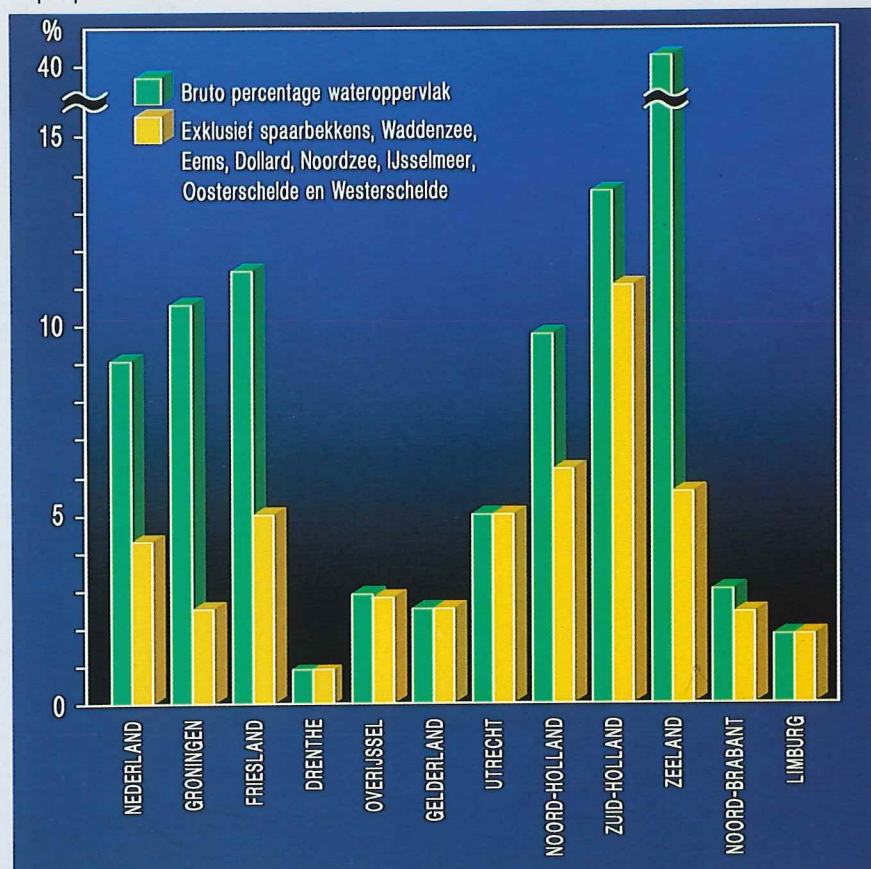
Ontgrondingen – droge winningen uitgezonderd – blijken in ons land overwegend te hebben geleid tot kleine plassen en meren. Gekonstateerd is dat de gemiddelde oppervlakte van de onderzochte watergebieden in Noord-Brabant het kleinst is en in de provincie Friesland het grootst, gevolgd door de provincie Groningen.



Afb. 1

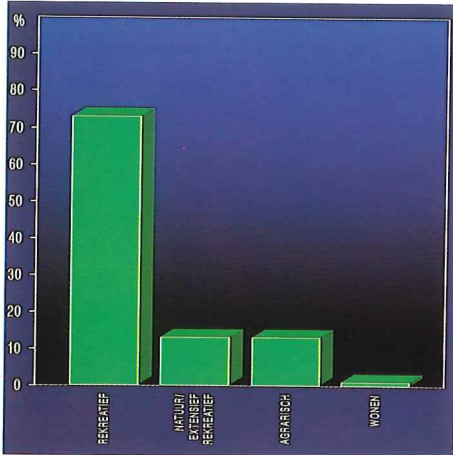
Ontstaanswijze onderzochte watergebieden uitgedrukt in percentages van het totaal aantal gebieden

Wateroppervlak uitgedrukt in percentages van het totale wateroppervlak voor heel Nederland en per provincie



Afb. 2

Het gebruik



Afb. 3

Ruimtegebruik omgeving onderzochte plassen en meren op minder dan 300 meter

Van de onderzochte plassen en meren (73%) is de recreatie thans de belangrijkste gebruiksfunctie. Dit behoeft geen verwondering te wekken. Vrijtijdsbesteding heeft in onze samenleving een steeds hogere vlucht genomen, hetgeen naar verwachting in de toekomst alleen nog maar zal toenemen. Op de tweede plaats komt de natuurfunctie. Met name in Friesland en Noord-Brabant wordt vaak een combinatie van beide functies aangetroffen, dat wil zeggen een extensief recreatief gebruik van de natuurwaarden. Onder bepaalde voorwaarden blijken deze functies zonder bezwaar gemengd te kunnen worden.

Met name de oude(re) ontgrondingsplassen worden thans gekoesterd om hun bijdrage aan de recreatieve- of woonkwaliteiten van een regio, dan wel om hun natuurfunctie. Nieuwe ontgrondingsplassen hebben deze waardering echter (nog) niet. Dat delfstofwinning noodzakelijk is, daar is vrijwel iedereen wel van overtuigd. De toepassingsmogelijkheden van zand, grind en klei in de bouw en industrie zijn immers dagelijks door een ieder vast te stellen. Veel minder overtuigd is men echter van het feit dat de winning juist binnen de grenzen van hun provincie of gemeente dient te geschieden.

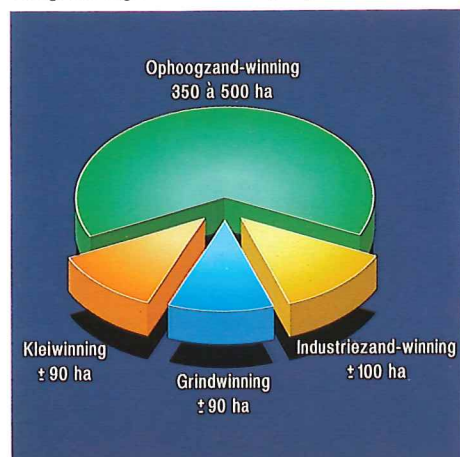


Afb. 4

Behoefte aan oppervlakedelfstoffen

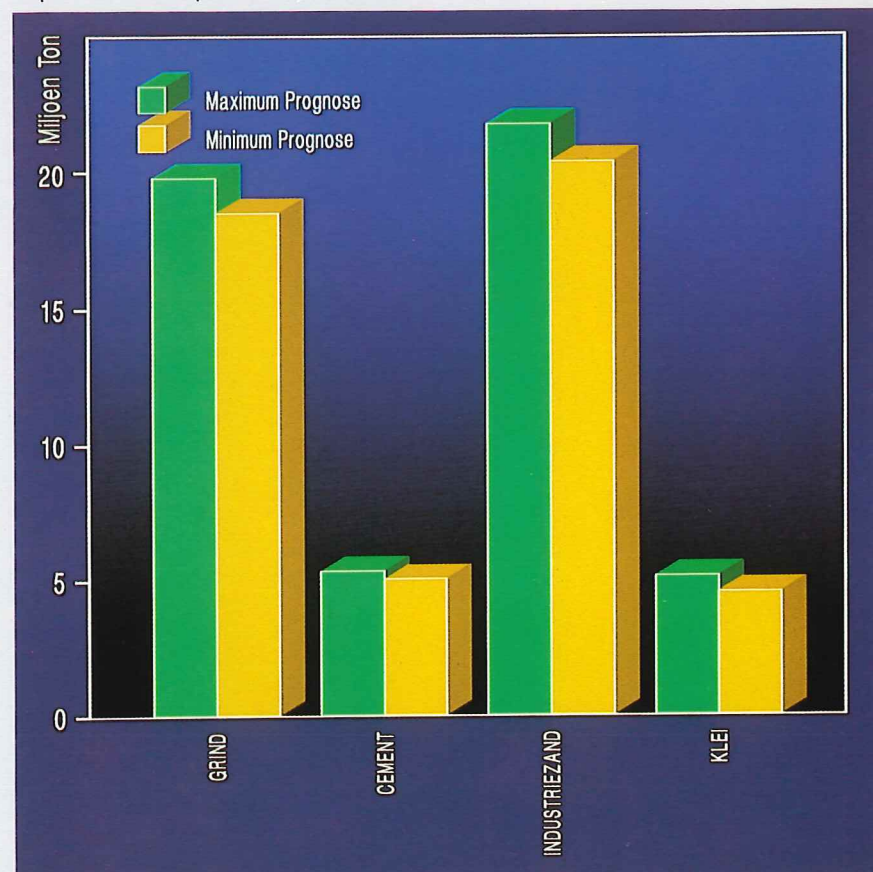
De behoefte aan oppervlakedelfstoffen (zand, grind, kalksteen en klei) is groot te noemen. Een treffend voorbeeld is het gebruik van delfstoffen in de woningbouw: voor elke woningwetwoning is gemiddeld 175 ton delfstof nodig. Ook in de komende jaren zal de vraag naar delfstoffen groot blijven. Zo wordt het verbruik van cement in Nederland tot het jaar 2000 geschat op 5,0 tot 5,3 miljoen ton/jaar. Voor grind bedragen deze hoeveelheden 18,5 tot 19,9 miljoen ton/jaar, voor industriezand 20,4 tot 21,8 miljoen ton/jaar en voor klei 4,5 tot 5,1 miljoen ton/jaar. Uitgedrukt in hektaren moet er jaarlijks ongeveer 100 ha ontgrond worden ten behoeve van de industriezandwinning, 90 ha voor de grindwinning en eenzelfde oppervlakte ten behoeve van de kleiwinning. Voor ophoogzandwinning is naar schatting 350 à 500 ha per jaar nodig, hetgeen afhankelijk is van de grootte van de projecten die op dat moment in uitvoering zijn.

Ontgrondingen in hektaren per jaar



Afb. 5

Het geraamde verbruik per jaar in Nederland van grind, cement, industriezand en klei in miljoen ton voor de periode 1990-2000



Afb. 6

Eenzijdige ontgrondingsaanpak

Ontgroningen roepen, mede door een negatieve beeldvorming, dikwijls weerstanden op en niet altijd ten onrechte. Te vaak wordt de besluitvorming eenzijdig gericht op de lokatiekeuze, waardoor de positieve mogelijkheden van de resterende waterpartijen op het vlak van woningbouw, recreatie en natuurfunkties onderbelicht blijven. De aandacht bij de delfstofwinning van alle betrokkenen was – en is vaak nog steeds – voornamelijk gekoncentreerd op de plaatskeuze, en veel minder op de herinrichting ten behoeve van een bepaalde nabestemming van het uiteindelijke resultaat van de winning: het "gat" of de "plas". Dit heeft er dikwijls toe geleid dat er onvoldoende potenties aanwezig waren of dat de potenties van watergebieden soms voor langere tijd in onvoldoende mate benut zijn.

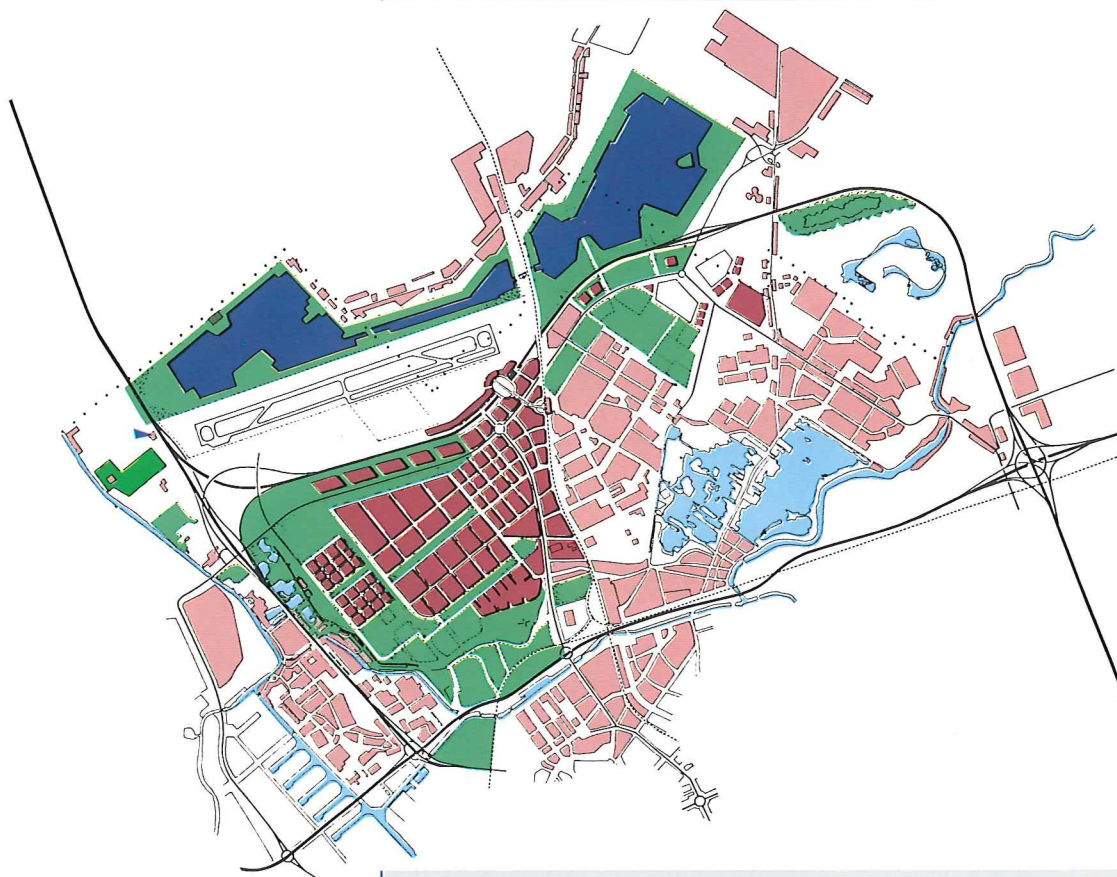


Afb. 7

Naar een toekomstperspektief

Ontgrondingsplassen en -meren kunnen in beginsel vele zinvolle nabestemmingen krijgen: een natuurbestemming waarbij al dan niet natuurbouw wordt toegepast, of een recreatieve functie waarbij al dan niet voorzieningen worden getroffen ten behoeve van dag- of verblijfsrecreatie. Daarnaast bieden watergebieden ook interessante mogelijkheden als structurerende elementen voor stedenbouwkundige activiteiten. Zo kunnen de plassen goed geïntegreerd worden met een woon- of werkfunctie. Een meer of een plas kan bovendien een uitstekende "bufferfunctie" zijn tussen twee of meer konfliktende vormen van grondgebruik.

In de volgende hoofdstukken zal dit meer in detail worden toegelicht en uitgewerkt. Bovendien zal een procedureel en organisatorisch raamwerk worden geschetst, dat kan dienen om in de nabije toekomst te komen tot een meer verantwoord ontgrondingenbeleid, waarbij zo goed mogelijk met alle belangen, zowel van huidige als toekomstige generaties, rekening kan worden gehouden.



Afb. 8

Ruimtelijke kwaliteit

Een en ander dient nadrukkelijk gezien te worden in de geest van de 4-de Nota over de Ruimtelijke Ordening. Kernbegrippen als "ruimtelijke kwaliteit", "Nederland Waterland", "marktgerichtheid", "publiek-private samenwerking" spelen in deze nota een grote rol. Bij het begrip ruimtelijke kwaliteit worden drie verschillende aspecten onderscheiden die onderling samenhangen, namelijk: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Toegepast op ontgrondingen krijgen deze begrippen de volgende inhoud:

- a) Er is in het algemeen sprake van een hoge gebruikswaarde indien er meerdere functies in een gebied gesitueerd zijn. Indien deze functies elkaar niet hinderen maar ondersteunen dan kan een hoge gebruikswaarde worden bereikt. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 zal met name deze multifunctionaliteit, waarop in de 4-de Nota middels het begrip "Nederland-Waterland" wordt in gespeeld, aan de orde komen.
- b) De belevingswaarde is hoog als de gebruikers van een gebied van mening zijn dat de omgeving er goed uitziet. Een goede herinrichting garanderen is derhalve essentieel. In het verleden is gebleken dat een systeem van opdrachten aan de overheid, zonder nadere garanties inzake de benutting van deze gelden voor de beoogde doeleinden, hierbij niet steeds tot goede oplossingen heeft geleid. Wel kwam een beperkt aantal projecten tot een hoge belevingswaarde met behulp van veel overheids subsidies. Duidelijk ligt hier een terrein voor een publiek-private samenwerking c.q. overeenkomst.
- c) Er is sprake van een hoge toekomstwaarde indien de omgeving waaraan verschillende functies zijn toegekend een lange tijd meegaat en in de loop van de tijd aangepast kan worden aan veranderende eisen. Een hoge toekomstwaarde is onder meer te bereiken middels de hiervoor onder b) gestelde publiek-private samenwerking waarbij dan niet alleen de realisering van de herinrichting, maar ook beheer en onderhoud in afdoende mate veilig gesteld worden. De onder b) en c) genoemde aspecten zullen in de hoofdstukken 5, 6 en 7 behandeld worden.



Afb. 9

2

Wonen aan het water

De overgang tussen land en water heeft door de eeuwen heen een grote aantrekkingskracht op mensen uitgeoefend. Veel nederzettingen ontstonden op plaatsen in de onmiddellijke nabijheid van rivieren, meren en zeeën. De keuze voor een dergelijke lokatie werd in het verleden hoofdzakelijk bepaald door factoren als veiligheid en voedselvoorziening. Daarnaast speelden economische motieven en de visuele beleving van het landschap een belangrijke rol.

De mens vestigde zich bij voorkeur in omgevingen met een grote ruimtelijke c.q. landschappelijke diversiteit. Bosranden, plaatsen met reliëf en dergelijke waren – en zijn nog steeds – in trek.

Differentiatie woonmilieu

Uit het huidige vestigingspatroon blijkt dat de tegenwoordige mens in principe een woonmilieu zoekt met een zo groot mogelijke differentiatie in arbeidsmogelijkheden, in dienstverleningsmogelijkheden en in vervoersmogelijkheden. Bovendien blijken veel mensen – evenals hun verre voorouders – zich bij voorkeur te vestigen op een woonplek met een zo'n groot mogelijke ruimtelijke differentiatie. Wat dit laatste aspect betreft staat met name de visuele beleving centraal. Psychologische onderzoeken hebben eveneens uitgewezen dat de hedendaagse mens behoefte heeft aan afwisseling in de omgeving waarin hij woont, werkt en rekreeëert. Het 'zien' van de omgeving vormt hierbij een van de belangrijkste aspecten van de totale belevingswaarde. Naast het visueel waarnemen spelen uiteraard ook de andere zintuigen zoals horen, ruiken en voelen (bos, zee, en dergelijke) een belangrijke rol.

Wonen aan het water in trek

Zowel in stedelijke als in landelijke gebieden is wonen met uitzicht over water erg populair. In het landelijk gebied is het echter op de meeste plaatsen niet toegestaan om een woonhuis aan het water te bouwen. Zo mogen bijvoorbeeld de duinen langs onze Noordzeekust – gelukkig – niet worden volgebouwd, omdat ze een planologische bescherming genieten in verband met hun hoge natuurwaarde en omdat ze een onderdeel uitmaken van onze zeewering. Op plaatsen waar het wel mag – in de omgeving van de boulevards van onze kustplaatsen – is de prijs per vierkante meter grond relatief hoog en dus voor veel mensen niet te betalen.

Schaars artikel

Langs veel rivieren en meren in het landelijk gebied mogen eveneens geen woningbouwlokaties worden gesitueerd omdat er vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid bewust beperkingen worden opgelegd. Deze beperkingen vloeien bijvoorbeeld voort uit het feit dat men in het algemeen geen 'lintbebouwing' wenst in verband met de relatief dure infrastructurale voorzieningen of dat de lokatie bijvoorbeeld een hoge landschappelijke of natuurwetenschappelijke waarde heeft. Bovendien zijn veel oevers gereserveerd voor allerlei vormen van recreatie, die een menging met de woonfunctie niet toestaan. Er kan derhalve worden gekonstateerd dat een woonlokatie aan het water in landelijk gebied economisch gezien een schaars artikel is.

In steden en dorpen ziet men dat de ligging aan water in bijna alle gevallen ten volle is benut. Het wonen aan grachten, rivieren en havens is door de eeuwen heen altijd erg in trek geweest. Recente nieuwbouwprojecten langs de oude havengebieden en de Maasboulevard in Rotterdam bewijzen opnieuw dat dergelijke lokaties nog steeds erg gewild zijn. Ook het wonen aan 'stedelijke plassen' is erg in trek.

Stedelijke plassen

Voorbeelden hiervan zijn de Bergse plassen in Rotterdam en het Hoornse meer in Groningen. In het laatst genoemde voorbeeld betreft het een bouwproject – in dit geval merendeel sociale woningbouw – waarbij de bebouwing van de stad, eerst vele jaren nadat de ontgronding (zandwinning) is voltooid, zich in de richting van de plas uitbreid. Dit is een proces dat zich op veel plaatsen in ons land heeft voltrokken en nog steeds voltrekt. De reden hiervan is gelegen in het feit dat er in Nederland geen 'ontgrondingscultuur' tot ontwikkeling is gekomen waarbij een ontgronding in samenhang met een dorps- of stadsuitbreiding in een ontwikkelingsplan werd ondergebracht.



Afb. 10

De weg van de minste weerstand

In het algemeen werden – en worden nog steeds – door de provincies die gebieden voor een ontgronding geselecteerd die politiek gezien de minste weerstand bieden. Daardoor hebben deze gebieden dikwijls ook de minste 'potenties'. Vaak zijn het de minder waardevolle landbouwgronden op een bepaalde afstand van de woonbebouwing die voor een ontzanding c.q. ontgrinding in aanmerking komen. Zo is bijvoorbeeld een ontgronding zelden of nooit midden in een bos of een te projekteren stadswijk gesitueerd.

Een blik op de topografische kaarten van Nederland leert dat veel zandwinnings, waarvan het zand gebruikt is voor de ophoging van rijks- en provinciale wegen, op dit moment 'verloren' in het landschap liggen zonder dat er ooit een duidelijke nabestemming aan is gegeven. Ze liggen meestal vlak bij een knooppunt van wegen alwaar veel zand nodig was. In veel gevallen had de plas in een woningbouwproject of recreatieproject van een naburig dorp of dichtbij gelegen stad opgenomen kunnen worden door de winlokatie van te voren ruimtelijk beter in te passen. In een dergelijk geval hadden de betrokken diensten van de provincie, de gemeente en de betreffende ontgronder c.q. aannemer van te voren de plannen op elkaar moeten afstemmen.



Afb. 11

Inventievere planvorming

Voor beton- en metselzandwinningen en grindwinningen geldt dat deze dikwijls in een landelijke behoefte van bouwstoffen moeten voorzien en dat deze derhalve aan een groot vaarwater gelegen moeten zijn; dit in tegenstelling tot de eerder besproken geïsoleerde ophoogzandwinningen die meestal projectgebonden zijn en waarbij het zand door middel van persleidingen of vrachtauto's wordt getransporteerd. Ook de thans gerealiseerde winningen aan groot vaarwater hadden met de nodige inventiviteit heel goed in stedenbouwkundige plannen geïntegreerd kunnen worden. Hierbij moet gedacht worden aan woonwijken en/of stadsparken waarin waterpartijen zijn opgenomen als resultaat van een doelbewuste ontgronding. De woningen kunnen eventueel worden voorzien van een aanlegsteiger ten behoeve van een pleziervaartuig naast of onder het huis. Een groot economisch voordeel van dergelijke geïntegreerde projecten is, dat tijdens het bouwrijp maken 'werk met werk' gemaakt kan worden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat binnendijs gelegen lokaties over het algemeen meer perspectieven bieden voor een geïntegreerde aanpak dan de buitendijs gelegen lokaties. Ook de regionale winningen —onafhankelijk van vaarwater— zijn makkelijker in de planvorming ten behoeve van woningbouw in te passen.

Enige voorbeelden

De laatste jaren zijn meerdere projecten in voorbereiding genomen waarbij het-wonen-aan-het-water-koncept nader is uitgewerkt. In dit verband moet bijvoorbeeld gewezen worden op het woningbouwproject 'Plan Asterd' dat



Afb. 12

Volker Stevin samen met de gemeente Breda recentelijk heeft ontwikkeld. Bij dit project wordt een deel van het zand gebruikt voor het bouwrijpmaken en een ander deel wordt verkocht. De resterende waterplas is van te voren in het stedenbouwkundige concept van deze nieuwe woonwijk opgenomen, waarbij eveneens recreatieve functies tot ontwikkeling worden gebracht.

Een ander voorbeeld van een interessant projectvoornemen waarin een integratie wordt nagestreefd met een nieuwe ontgroning betreft het woningbouwproject Herten Maasdorp. De financiering van het project kan mede op basis van de ontgroning geregeld worden, waarbij het principe "werk met werk" maken in ruime mate kan worden toegepast.



In de gemeente Beuningen wordt gewerkt aan de realisering van de totstandkoming van een projekt waarbij 'wonen aan het water' uitgangspunt is, terwijl in de gemeente Bergen op Zoom het projekt 'Binnen Scheldemeer' ook mede op dit principe is gebaseerd.



Afb. 14

Plan Ooievaar

Behalve bovengenoemde projecten blijkt dat ook op andere fronten het besef doordringt dat de – noodzakelijke – ontgrondingen positiever moeten worden benaderd om ze een bijdrage te laten leveren aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving. In het plan 'Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied' wordt bijvoorbeeld eveneens het wonen-aan-het-water-koncept bepleit. Volgens dit plan biedt bijvoorbeeld de polder Meinerswijk in het centrum van de stad Arnhem ongekende mogelijkheden voor wonen aan het water. Uitvoerig wordt toegelicht dat de ruimtelijke kwaliteiten van Arnhem aanzienlijk toenemen als in de betreffende polder een grote ontzanding wordt gesitueerd.



Afb. 15

Naar een integrale planning

De stedenbouwkundige planning en de planning van ontgrondingen geschiedt in ons land in principe langs twee afzonderlijke sektorlijnen, namelijk die van de volkhuisvesting en die van de waterstaat. Binnen het facet ruimtelijke ordening kunnen deze twee lijnen in principe samen worden gebracht. Dit gebeurt echter niet in de praktijk. Voor ontgrondingen ligt de centrale planningsbevoegdheid bij de provincies. De gemeenten hebben hier nauwelijks invloed op. Op het gebied van de woningbouwplanning werken de provincies en de gemeenten –gelukkig – wel veel nauwer samen. Van een integratie van woningbouwplannen en ontgrondingenplannen is in ons land echter niet of nauwelijks sprake. In hoofdstuk vijf zal op deze belangrijke problematiek nader worden teruggekomen.

3

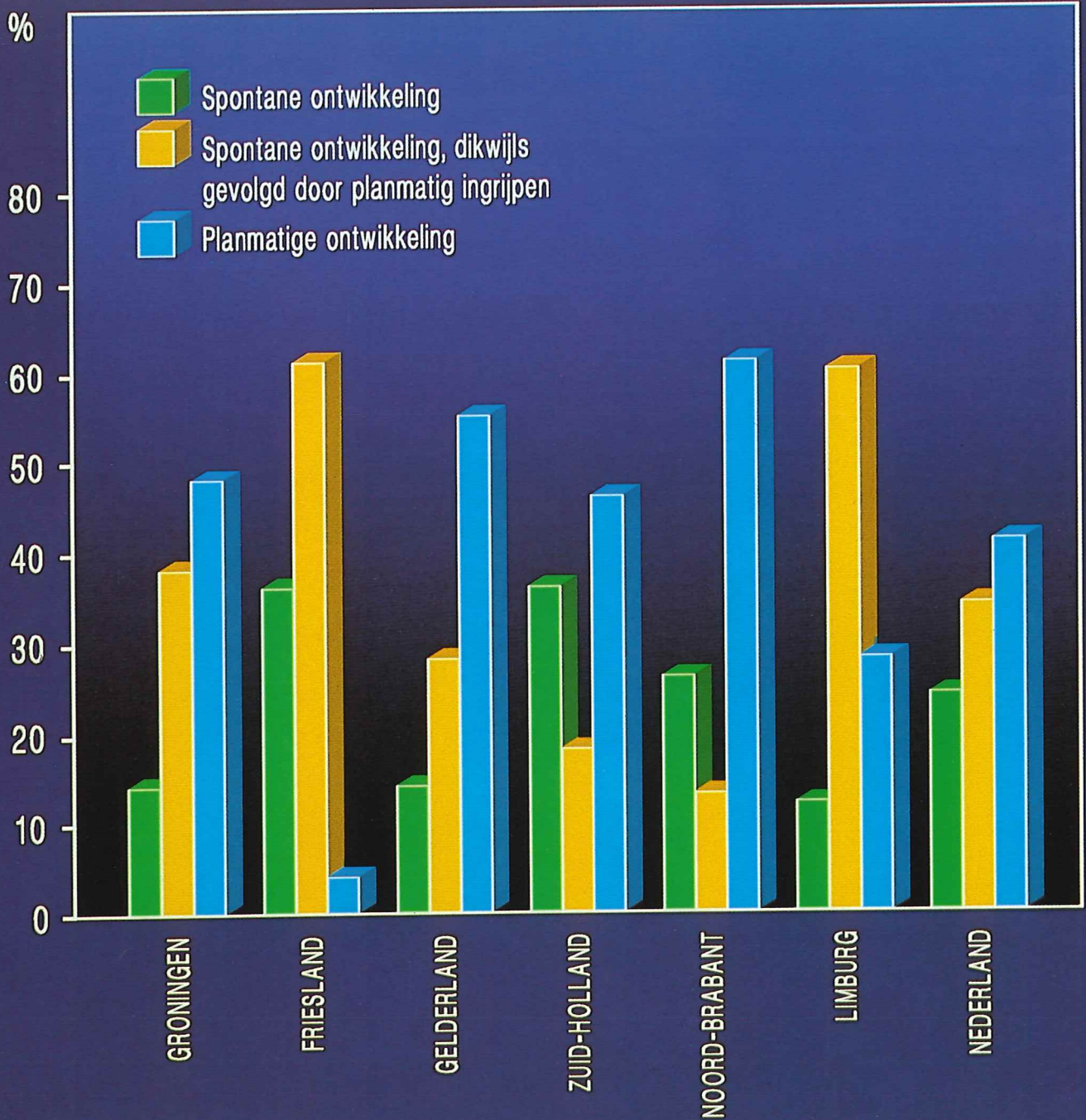
Recreatie op en aan het water

Bij het overgrote deel van de huidige plassen en meren is recreatie de belangrijkste gebruiksfunctie. Opmerkelijk is dat veel ontgrondingsplassen al recreatief in gebruik zijn, voordat de ontgronder zijn activiteiten heeft beëindigd. Op grond van het – in het eerste hoofdstuk aangehaalde – onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat maar liefst 58% van de onderzochte plassen en meren een ontwikkeling heeft gekend, die als "spontaan" te kenschetsen valt.

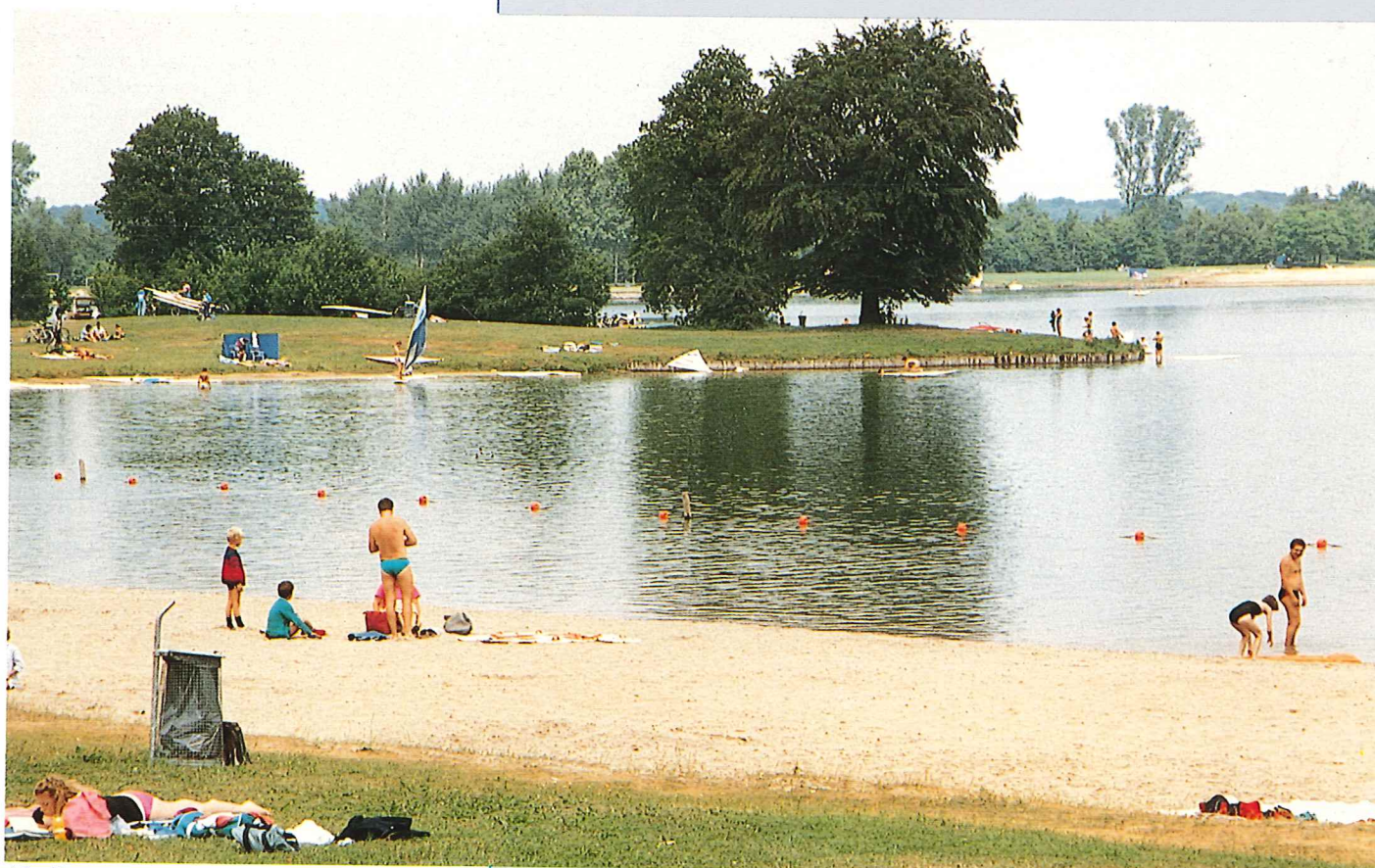


Afb. 16

Ontwikkeling ruimtegebruik onderzochte plassen



Deze spontane ingebruikneming, met voornamelijk dagrecreatie, heeft bij menig gemeentebestuur de ogen geopend voor de nieuwe potenties binnen in hun gemeentegrenzen. Dit is mede te danken aan het feit dat vanuit het recreatieve bedrijfsleven in veel regio's een duidelijke vraag kwam om te mogen investeren in deze nieuwe watergebieden, waarbij in veel gevallen een accentverschuiving in de richting van verblijfsrecreatie werd beoogd. Deze verschuiving vindt plaats uit een oogpunt van vermindering van de tekorten, welke dagrecreatieve projecten vaak met zich mee brengen.



Afb. 18

Vrijtijdsbestedingen

De aanwezigheid van water voldoet duidelijk aan de recreatieve behoefte van een groot aantal mensen, zowel uit de directe omgeving van de plas als vanuit het achterland. Rekreatie op en langs het water is een vorm van vrijetijdsbesteding die zeer veel mensen in ons land aanspreekt. Vissen, wandelen, zeilen, surfen, zwemmen of zonnebaden op en langs het water: praktisch iedere Nederlander heeft dat wel eens gedaan. Men zoekt en vindt ontspanning op en aan het water van de rivieren en van de talloze plassen en meren.

In relatie tot plassen en meren zijn de volgende vier vormen van dagrecreatie van belang:

- * watersport
- * sportvisserij
- * oeverrecreatie en
- * landgebonden recreatie.

Uit CBS-statistieken blijkt dat een bezoek aan een meer, tesamen met bos en heide, naar verhouding de meeste dagrecreanten aanspreekt, gevolgd door een bezoek aan het strand. In beide gevallen gaat het dus om vormen van openluchtrecreatie, waarbij "water" een belangrijke rol speelt.

Ekonomisch belang

Naar het economisch belang van dagrecreatie, of meer in het bijzonder van dagtochten, is door diverse instanties nader onderzoek verricht. Het totaal aantal dagtochten werd in 1984 door het CBS geschat op ongeveer 1,8 miljard trips per jaar. Weliswaar heeft een groot deel van de dagtochten vanuit de eigen woning familie- of kennissenbezoek tot doel (42%), maar de openluchtrecreatie komt duidelijk op de tweede plaats (30%). Voor dagtochten vanuit een tijdelijke verblijfplaats is het belangrijkste doel openluchtrecreatie (45%), gevolgd door stads- en dorpsbezoek (25%).

De konsumenten-uitgaven, die met dagtochten gemoeid zijn, zijn derhalve ook aanzienlijk: het Nederlands Research Instituut voor Toerisme kwam enige jaren geleden voor de totale dagrecreatie tot een schatting van ongeveer 18 miljard gulden per jaar. In 1985 hebben alleen al de watersporters en sportvissers samen – volgens het voornoemde instituut – naar schatting 1,8 miljard gulden besteed.

Kommerciële voorzieningen

De commerciële voorzieningen ten behoeve van dagrecreatie kunnen zeer verschillend zijn en het merendeel van deze voorzieningen (bijvoorbeeld de horeka) kunnen uiteraard niet alleen in de nabijheid van plassen en meren worden aangetroffen. Natuurlijk zijn er ook voorzieningen die wel nauwe relaties met water hebben, zoals bijvoorbeeld jachthavens en bootverhuurbedrijven.

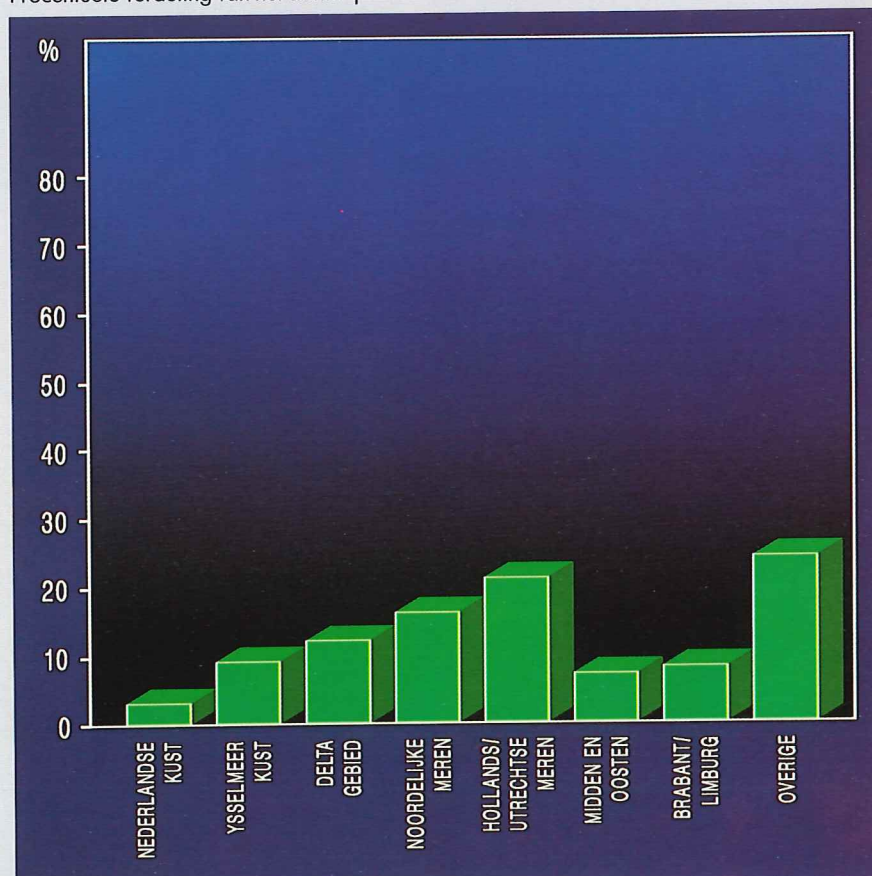


Afb. 19

Jachthavens

Ons land telt thans ongeveer 900 jachthavens, waarvan het merendeel zich bevindt in Zuid-Holland (circa 220), Noord-Holland (circa 160) en Friesland (circa 140). Opmerkelijk is het aandeel van de Noordelijke meren en de Hollands/Utrechtse meren in het Nederlandse jachthavenbestand (totaal 328 = 37%). De bijdrage van Brabant en Limburg is, ondanks de Limburgse grindplassen, opvallend minder (71 jachthavens = 8%). Het geringe aandeel van de Limburgse ontgrondingsplassen komt nog veel sterker naar voren in de spreiding van de bootverhuurbedrijven.

Procentuele verdeling van het aantal jachthavens over Nederland



Afb. 20

Bootverhuurbedrijven

Er zijn in ons land ongeveer 200 bootverhuurbedrijven (exklusief de verhuur van kano's, roei- en vissersboten). De helft van deze bedrijven verhuurt motorboten, terwijl ongeveer een derde naast motorjachten tevens zeiljachten verhuurt. Op de Nederlandse markt worden circa 800 kajuitmotorboten verhuurd, tegenover 1800 à 2000 zeilboten. Van de 100 motorbootverhuurbedrijven is ruim 74% gevestigd in het Fries/Overijsselse merengebied. De overige bedrijven bevinden zich in het Hollands-Utrechtse plassengebied (17%) en in de Zeeuwse wateren en de Biesbosch (8%). Er ligt op dit terrein dus nog duidelijk een markt braak in de "nieuwe" watersportgebieden van Gelderland, Brabant en Limburg.

Bootvakanties

Bootvakanties hebben sinds het begin van de jaren tachtig aan belang gewonnen. Zo was de stijging van het aantal bootvakanties in 1982 ten opzichte van 1981 zelfs explosief te noemen: van 120.000 naar 180.000! Het Ministerie van Landbouw en Visserij verwacht in haar behoefteraming dat het huidige groeipercentage van 0,5% tot het jaar 2000 konstant zal blijven zodat het botenbestand met 15.000 zal toenemen tot circa 200.000. Deze groei wordt met name verwacht in de categorie "kleine vaartuigen", die goed bruikbaar zijn op daartoe geoutilleerde ontgrondingsplassen.

Surfen



Afb. 21

Een andere sport die bij uitstek beoefend kan worden op plassen en meren is de surfsport. De verwachting is dat het aantal surfers nog verder zal groeien in de komende jaren. Redenen welke aan deze verwachting ten grondslag liggen zijn onder andere de toenemende vrije tijd, het feit dat surfen relatief een goedkope sport is en het gegeven dat een sportieve vakantie steeds belangrijker gevonden wordt. Ontgrondingsplassen kunnen vrij makkelijk geschikt worden gemaakt om te dienen als surfplas. Bovendien vertoont de overheid de bereidheid om steeds meer plankcentra in te richten.

Verblijfsrecreatie

Tal van plassen en meren hebben voorzieningen in de verblijfsrecreatieve sfeer. Vooral de aanwezigheid van een bungalowpark en/of kamping is van belang. In ons land zijn er naar schatting ruim 500 bungalowverhuurbedrijven, variërend van zeer groot en uitgerust met talloze voorzieningen tot de zeer kleine en sober uitgeruste bedrijven. Het belang van watergebieden blijkt uit het feit dat bijna 50% van de bedrijven gevestigd is langs de kust en in de nabijheid van de Hollandse en Friese watersportgebieden. Ook kampingbedrijven zijn voor een belangrijk deel gekoncentreerd nabij watergebieden. Aan goede slecht weervoorzieningen wordt steeds meer aandacht geschonken. De aanwezigheid van dergelijke voorzieningen betekent immers een versterking van de recreatieve potenties van watergebieden. Vaak betreft het dan de grotere projecten met zo'n 400 tot 500 verblijfseenheden.



Afb. 22

De lokatie

Onlangs zijn de resultaten bekend gemaakt van een onderzoek van de Landbouwniversiteit Wageningen, in samenwerking met de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Daaruit blijkt dat recreatievoorzieningen dicht bij de steden en woongebieden het meest in trek zijn bij de mensen. Ongeacht de hoeveelheid vrije tijd en de hoogte van het inkomen wordt de meeste tijd doorgebracht in of vlakbij de woning. In stedelijke regio's als Zuid-Holland werd bovendien een structureel tekort gesignaleerd aan recreatiemogelijkheden dicht bij huis.

Bovengenoemde konklusies in samenhang met de cijfers van het CBS lijken de stelling te rechtvaardigen om ontgrondingsprojecten niet langer te verbannen naar de periferie van een provincie of gemeente, hoewel veel watersporters bereid zijn ver te reizen om hun hobby te beoefenen, maar juist in de nabijheid van steden te situeren. Meer mensen, waaronder ook de niet-specifieke watersporters, zouden dan kunnen profiteren van de nabijheid van water. Overigens is dit ook een van de beleidslijnen uit het Structuurschema Openluchtrecreatie van de rijksoverheid, waarin wordt gesteld dat de tekorten op het gebied van de oeverrecreatie moeten worden opgeheven door het creëren van mogelijkheden in de sfeer van recreatief medegebruik binnen de stedelijke invloedssfeer en uitbreiding van recreatiegebieden in de stadsgewesten. Ontgrondingsplassen kunnen hier uitstekend toe bijdragen, mits aan de essentiële voorwaarde wordt voldaan dat de herinrichting ten behoeve van de nabestemming tijdig nodige zorg en aandacht krijgt. In hoofdstuk zes zal dit belangrijke aspect verder worden uitgewerkt.



Afb. 23

4

Natuurbouw en water

Water vormt voor veel ecosystemen een belangrijke, zo niet de belangrijkste, konditionerende faktor. De aanwezigheid van water is vaak bepalend voor het voorkomen van bepaalde plante- en diersoorten. Door ingrijpende ontginningen van woeste gronden, door drooglegging van moerassige – en watergebieden, ontwateringen in het landelijk gebied voor een betere agrarische bedrijfsvoering en een toenemende onttrekking aan de grondwatervoorraad ten behoeve van de waterwinning zijn vele aan vochtige en natte omstandigheden gebonden plante- en diersoorten, sterk in aantal verminderd.

Ontgrondingen als boosdoener

Ontgrondingen worden in natuurbeschermingskringen dikwijls als een voor natuur en landschap zeer schadelijke activiteit aangemerkt. Dat behoeft geen verbazing te wekken, want door onzorgvuldig geplande ontgrondingen kan de bestaande ekologische en landschappelijke structuur ter plaatse van de ingreep worden verstoord of zelfs worden vernietigd. Tevens kunnen ontgrondingen bij een onzorgvuldige lokatiekeuze of een onvoldoende taludafwerking negatieve gevolgen hebben voor de waterhuishouding van omliggende gebieden door de beïnvloeding van het grondwaterpeil en grondwaterstromen.

Natuurbouw

Doordat tot op heden de aandacht van alle betrokken belangen bij ontgrondingen over het algemeen niet of nauwelijks op de nabestemming is gericht, is er voor de positieve effecten van ontgrondingen lange tijd geen of weinig aandacht geweest. Ook de mogelijkheden welke ontgrondingen bieden voor een bepaalde ontwikkeling van natuur en landschap zijn tot op heden te weinig naar voren gekomen. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van het feit dat behoud van de bestaande natuurwaarden in natuurbeschermingskringen meer aandacht kreeg dan de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden. Het besef dat natuur van hoge kwaliteit ook "gebouwd" kan worden dringt echter recentelijk gelukkig steeds meer door. Goede praktische voorbeelden in dit verband zijn de Oostvaardersplassen en het Lauwersmeer.



Afb. 24

Ontgrondingen als bondgenoot

Hoewel delfstoffenwinning in eerste instantie een economische activiteit is, behoeft dat maatregelen ten behoeve van natuurbouw niet uit te sluiten. "Onbewuste" natuurbouw heeft in feite al plaatsgevonden bij zand-, klei- en veenwinningen uit het verleden. Oude natte veenontginningen als de Wieden in Overijssel en de Oude Venen in Friesland maken nu deel uit van onze meest waardevolle natuurgebieden. Ook veel andere water(rijke) gebieden, ook wel "wetlands" genoemd, die momenteel het predikaat "natuurgebied" dragen, zijn vrijwel allemaal ontstaan als gevolg van delfstofwinning. Zij hebben een belangrijke faktor meegehad, namelijk de faktor tijd. Het duurt vaak de nodige jaren voordat een natuurgebied gevormd is, en er zijn maar weinig mensen die daar tijd voor willen uittrekken.



Afb. 25

Natuurgerichte herinrichting

Dat veel van de meer recente ontgrondingsplassen de hoofdfunctie "openluchtrecreatie" hebben gekregen hangt enerzijds samen met politiek-bestuurlijke factoren en de toegenomen vrije tijd. Anderzijds zeker ook met een gebrek aan besef dat ontgrondingen, indien op de juiste wijze gelokaliseerd en uitgevoerd, bij kunnen dragen aan de (her)ontwikkeling van kondities waar aan vochtige en natte situaties gebonden plante- en diersoorten zich thuis voelen.

Voor het scheppen van dergelijke kondities is het nodig dat al in een vroegtijdig stadium rekening wordt gehouden met de eisen die levensgemeenschappen stellen aan hun milieu. Vooral de ontgrondingsplassen van na de Tweede Wereldoorlog zijn vaak diepe plassen met steile oevers, waardoor ze vanuit ekologisch oogpunt bezien weinig interessant zijn. Het gebrek aan ondiepe oeverzones met bodemvariatie biedt geen aantrekkelijk vestigingsmilieu voor planten en dieren. Indien de nodige aandacht geschonken wordt aan de ekologische eisen, dan kunnen goed gesitueerde ontgrondingen bijdragen aan de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied. Bij ontgrondingen kan er zowel sprake zijn van primaire natuurbouw als sekundaire natuurbouw. In het eerste geval is natuurbouw de hoofddoelstelling. In het tweede geval vindt natuurbouw plaats naar aanleiding van een of meerdere andere activiteiten of behoeften, in dit geval de vraag naar delfstoffen. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren.

Primaire natuurbouw

In het noordelijk deel van de Leidschendammerhout in de provincie Zuid-Holland wordt momenteel een natuurgebied aangelegd ter vervanging van het vogelgebied in de Meeslouwerpolder dat als gevolg van zandwinning verdwijnt. Het vervangend natuurgebied met de naam "Vogelplas Starrevaart" is gelokaliseerd in agrarisch gebied. Het zal een oppervlakte gaan beslaan van ongeveer 60 hektare aan water, nat en droog rietland en moerassige oeverzone. Naast dit voorbeeld zijn er nog talloze andere te noemen. Langzamerhand worden ontgrondingen ook binnen de natuurbeschermingswereld met minder wantrouwen bekeken.

Het Plan Ooievaar beschouwt ontgrondingen als een geschikt middel om op bepaalde lokaties in het rivierenlandschap positieve ontwikkelingen voor natuur en landschap op gang te brengen. Door ontzanding en ontkleiing is het volgens dit plan mogelijk om het natuurlijk functioneren van het rivierengebied te verbeteren. Ontgrondingen kunnen gebruikt worden om het tekort aan geschikt diep en ondiep water gedeeltelijk op te heffen. Bovendien is het mogelijk om slibbanken, moerassige weilanden en ooibossen van wilg en populier beter te ontwikkelen. Het plan is goed ontvangen door zowel de natuurbescherming, de politiek en het bedrijfsleven.



Afb. 26

Sekundaire natuurbouw

Indien tot natuurbouw besloten wordt vindt de sekundaire natuurbouw het meest plaats. Een van de provincies waar al het nodige aan natuurbouw is gedaan is de provincie Overijssel. In 1981 werd door Gedeputeerde Staten van Overijssel een vergunning onder voorwaarden verleend om een aantal weilandpercelen langs de Vecht te ontgronden op het Landgoed Rechteren in de gemeente Dalfsen. De voorwaarden in de vergunning hadden betrekking op de vormgeving van taluds en oevers en de aanleg van een onderwaterplateau. Het doel was het stimuleren van een natuurlijke ontwikkeling van de zandwinplas naar een situatie die vergelijkbaar is met een natuurlijke Vechtarm.

Britse ervaringen

Ook in Engeland is reeds de nodige ervaring opgedaan met natuurbouw bij ontgrondingen. Zo is in de Lea Valley in het graafschap Hertfordshire ten noorden van Londen de Amwall Quarry (een natte zand- en grindwinning) in gebruik. De lokatie is ongeveer 52 hectare groot, waarvan ruim 43 hectare als geschikt werd aangemerkt om aldaar natuurbouw toe te passen. Hoewel het proces nog niet geheel is afgerond, staat het nu al vast dat de eerste stappen zeer succesvol zijn geweest.

Vanuit het oogpunt van natuurbescherming behoeft het netto-resultaat van ontgrondingen dus niet negatief te zijn. Vooral in gebieden die arm zijn aan natuur- en landschapswaarden en in gebieden waar de natuur- en landschapswaarden door menselijke activiteiten sterk in de knel zijn geraakt kunnen door middel van natuurbouw in ontgrondingsprojecten verrassende resultaten worden bereikt.

5

Overheid en ontgrondingen

De uiteindelijk heringerichte ontgrondingsgebieden moeten passen in een toekomstige ruimtelijke structuur die pas over 10 tot 20 jaar in de desbetreffende regio aanwezig zal zijn. Daarom moet in de planvorming aan de afstemming met de ruimtelijke ordening en met de milieuwetgeving hoge eisen worden gesteld. De huidige situatie laat zien dat de overheid moeite heeft om goed in te spelen op de mogelijke toekomstige gebiedskwaliteiten. Dit probleem wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat een ontgrondingsproces in een aantal geheel verschillende fasen kan worden onderverdeeld, waarbij in iedere fase steeds andere hoofdrolspelers figureren. Daarnaast speelt het reeds eerder besproken probleem dat in de allokatie-fase, een ontgroning negatief wordt beoordeeld, waardoor onvoldoende wordt ingespeeld op de aanwezige potenties om het gebied later van een goede ruimtelijke kwaliteit te laten zijn. Het komt thans regelmatig voor dat een provincie op het laatste moment konform artikel 12 van de Ontgrondingenwet via zogenaamde "machtigingen" kleine stukjes winterrein vergund zonder dat daaraan een visie voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied ten grondslag ligt.

Verschillende hoofdrolspelers

De planning van nieuwe ontgrondingen is derhalve een gekompliceerde bezigheid omdat we te maken hebben met een groot aantal verschillende belangen, zoals op het gebied van de bouwnijverheid, de landbouw, het natuur- en landschapsbehoud, enz. Bovendien zijn tijdens de verschillende fasen zowel het rijk, de provincies en de gemeenten bij het ontgrondingsproces betrokken. Uiteraard spelen ook de producenten van oppervlaktedelfstoffen een belangrijke rol in het gehele proces, omdat het formele initiatief voor het aanvragen van een ontgrondingsvergunning volgens de Ontgrondingenwet bij deze bedrijven ligt. Daarnaast kunnen ook beleggers, projektontwikkelaars en andere ondernemers een rol spelen bij de nabestemming en exploitatie van het heringerichte gebied.

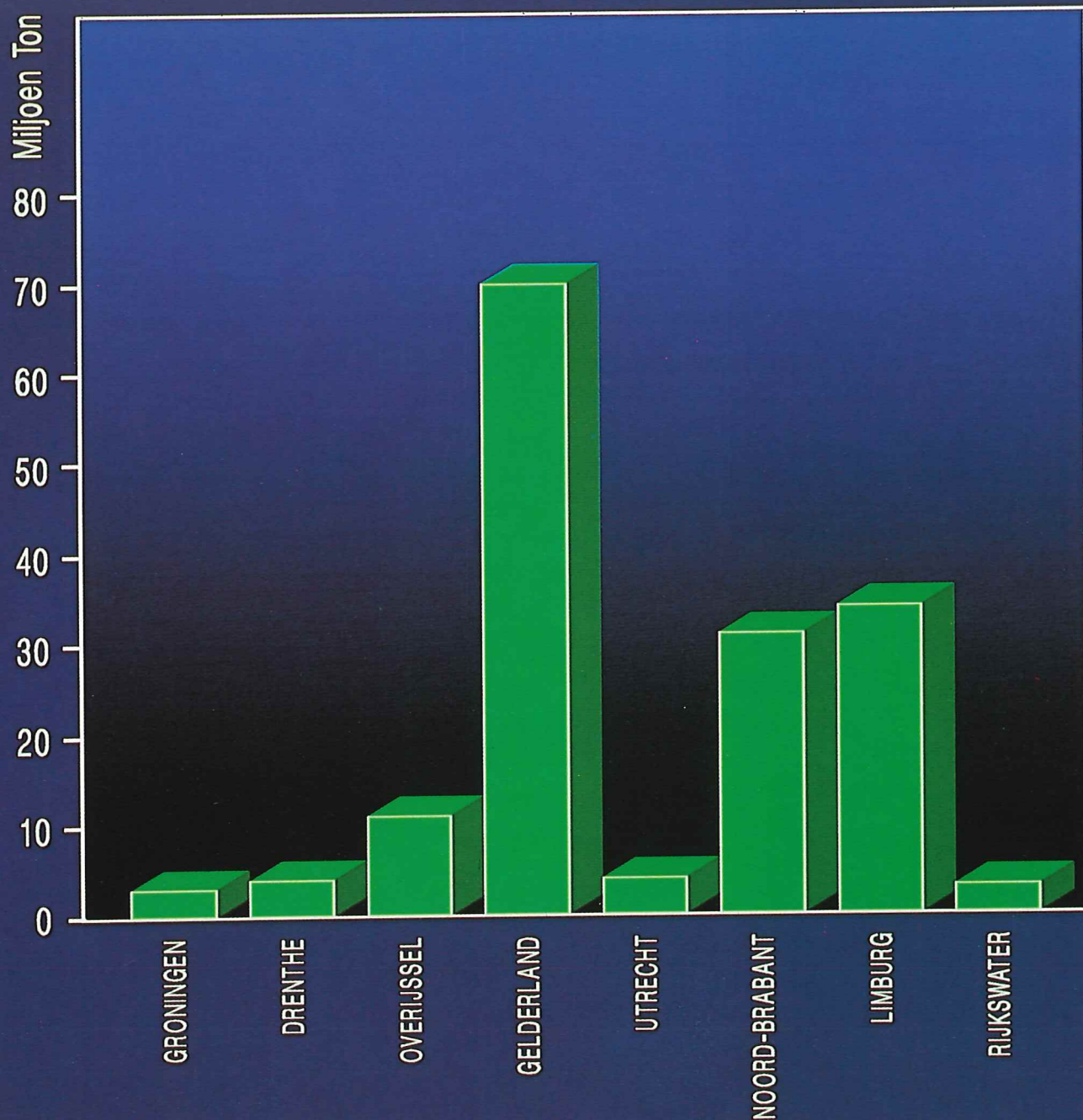
De provinciale verdeling

De toedeling van de te winnen hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen over de verschillende provincies komt tot stand via bestuurlijk overleg tussen provincie en rijk. In dit overleg worden de gemeenten en de ontgrondingsbedrijven thans niet betrokken. In het medio 1988 cirkulerende voorontwerp van de nieuwe Ontgrondingenwet is sprake van een regeling waarbij aan de provincies taakstellingen opgelegd kunnen worden om winplaatsen te reserveren opdat voldoende oppervlaktedelfstoffen kunnen worden gewonnen. Het is nog onduidelijk of de taakstellingen ook (juridisch) afdwingbaar zullen zijn. Het beleidsinstrument taakstelling zal vooral gehanteerd worden voor ontgrondingen van waaruit de delfstoffen naar alle delen van Nederland getransporteerd kunnen worden.

Taakstellingen

De taakstellingen zullen worden opgenomen in een zogenaamde 'landelijke beleidsnota', die de Minister van Verkeer en Waterstaat tenminste eenmaal per tien jaar zal herzien. In de ontwerp-landelijke beleidsnota 'Gegrond Ontgronden', die in 1987 is verschenen, zijn taakstellingen opgenomen voor grind, kalksteen en beton- en metselzand. Over deze taakstellingen is tussen het rijk en de provincies nog steeds overleg gaande.

Taakstellingen voor beton- en metselzand voor de periode 1989 tot 1999 in miljoen ton



De situering: het 'nima'-syndroom

De taakstellingen zijn in hun aanzet bedoeld om de continuïteit in de voorziening van een delfstof te garanderen op een dusdanige wijze dat het maatschappelijk verantwoord is. In de praktijk ontstaat echter een situatie, waarbij de taakstellingen gehanteerd gaan worden als een maximum waardoor de garantie voor continuïteit in voorziening geweld kan worden aangedaan. Dit wordt versterkt doordat de planmatige aanpak van de overheid erg traag is. Planologische en andere procedures vragen vaak vele jaren, voordat een winning van start kan gaan.

Omdat er met name voor beton- en metselzand een verdelingsvraagstuk kan worden gesignaleerd tussen de provincies onderling, zien we dat de desbetreffende provinciale bestuurders wat dit probleem aangaat leiden aan het zogenaamde 'nima'-syndroom (niet-in-mijn-achtertuin-syndroom), met als gevolg dat de winningen dikwijls gesitueerd worden in –planologisch gezien– restgebieden met weinig potenties. Mede hierdoor verloopt de planning bijzonder traag.

Een andere belangrijke oorzaak voor het stroef verlopen van nieuwe ontgrondingen is het feit dat bij de situering van nieuwe winningen de gemeenten nauwelijks of geen inbreng hebben. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt bij de provinciale overheden. De ambtelijke voorbereiding voor de aanwijzing van een nieuwe winplaats geschiedt meestal door de afdeling verantwoordelijk voor "ontgrondingen" al dan niet in nauwe samenwerking met de afdelingen voor "ruimtelijke ordening" van de provincies.

Volgend of sturend

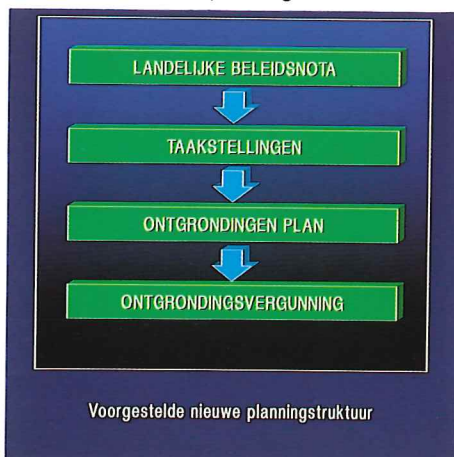
Bij de planning van nieuwe ontgrondingslokaties kunnen zich in beginsel twee – uiterste – situaties voordoen:

- a) De provincie reageert op een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning van een bedrijf (volgend beleid);
- b) De provincie neemt zelf het initiatief voor het opstellen van een plan waarin winlokaties worden aangewezen (sturend beleid).

In beide gevallen hebben de ontgrondingsbedrijven een vergunning nodig volgens de Ontgrondingenwet. Deze vergunning wordt afgegeven door Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie. Volgens de huidige wet ligt het formele initiatief voor het aanvragen van een ontgrondingsvergunning bij de ontgrondingsbedrijven (optie a). In de nieuwe Ontgrondingenwet zal echter een nieuwe planningstructuur worden opgenomen die ingrijpende gevolgen kan hebben voor de rolverdeling tussen de overheid en deze bedrijven.

Volgens de voorstellen zal de initiërende rol van het bedrijfsleven sterk worden teruggedrongen. In het ontwerp van de nieuwe wet wordt voorgesteld dat de provincies eerst een ontgrondingenplan moeten opstellen waarin voor de verschillende oppervlaktedelfstoffen wordt aangegeven waar voor een periode van 10 jaar de winningen kunnen, dan wel mogen worden gesitueerd. Verschillende provincies zijn op dit moment bezig een ontgrondingenplan op te stellen (optie b). Hiermee lopen zij vooruit op de komende herziening van de wet. De voorstellen betekenen dat de provincies in de toekomst een nog centralere rol gaan spelen bij de plaatskeuze van ontgrondingen. Wat hierbij opvalt is dat geen echte rol is weggelegd voor de gemeenten. Ook de rol van

Voorgestelde nieuwe planningstructuur



De feitelijke ontgronding

De rol van gemeenten

het bedrijfsleven als feitelijke uitvoerder van de ontgronding is bij de lokatiekeuze minimaal. In hoeverre zo'n aanpak op termijn realistisch is moet de praktijk uitmaken. Hierbij speelt met name de vraag een rol in welke mate van gedetailleerdheid een provincie het ontgrondingsplan gaat uitwerken. Indien er weinig speelruimte over blijft voor het bedrijfsleven en de gemeenten, dan zijn talrijke toekomstige problemen te voorzien.

Een denkbare oplossing zou een soort tussenvorm van de opties a) en b) kunnen zijn: In het traject van de ruimtelijke ordening worden op basis van een ontgrondingsplan gebieden aangeduid, waar in principe nieuwe ontgrondingen mogelijk zijn (het sturend element). Het bedrijfsleven kan dan vervolgens plannen indienen, waarop de provincie kan reageren (het volgend beleid). Vooral in een dergelijke situatie kan een Milieu-Effekt-rapport groot nut hebben, aangezien deze dan toegepast wordt op een concreet project, waarbij ook de herinrichting in de afweging betrokken kan worden.

De voorbereidingen tot een feitelijke ontgronding worden gekenmerkt door een lange aanlooptijd. In de huidige praktijk kan het zes tot twaalf jaar duren alvorens een ontgrondingsvergunning onherroepelijk wordt verleend, terwijl de ontgronding zelf eveneens vijf tot vijftien jaar in beslag kan nemen. Door de lange aanlooptijd kunnen ontgrondingen heel moeilijk geïntegreerd worden in andere soorten plannen (die doorgaans veel sneller geëffektueerd kunnen worden). Om een dergelijke – noodzakelijke – integratie te bevorderen is het van belang dat de procedures in het kader van de Ontgrondingenwet worden verkort. Hierop is thans echter nog onvoldoende zicht.

Omdat gemeenten in het algemeen slechts zijdelings bij de lokatiekeuze worden betrokken, is het logisch dat zij slechts marginaal medewerking verlenen aan de tot stand koming van een ontgronding. Het is niet ongebruikelijk dat een gemeente met gebruik van procedures in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening alsnog probeert andere politieke doeleinden te bereiken.

Gemeenten zullen in het algemeen geneigd zijn eerder hun medewerking aan een ontgronding te verlenen als ook hun belangen worden gediend. Wordt hiermee geen rekening gehouden dan zal de gemeentelijke steun hooguit marginaal zijn. Tot op heden hebben de wetgever en de provinciale planners hier te weinig rekening mee gehouden. Het zou een verbetering betekenen indien de gemeente in overleg met de ontgronder zeer nadrukkelijk de herinrichting van een ontgronding mede zou mogen bepalen. Een alternatief is bijvoorbeeld dat de provincie bij de vergunningverlening primair verantwoordelijk is voor de technische voorwaarden en dat vervolgens de basisherinrichting door middel van een overeenkomst met de ontgronder door de gemeente in een bestemmingsplan wordt verzekerd.

Een andere verbetering is dat de ontgronder al tijdens het winningsproces werkzaamheden zou kunnen uitvoeren – bijvoorbeeld grondverzet – ten behoeve van de herinrichting. Zodoende kan op economische wijze 'werk met werk' worden gemaakt. Hiermee kan veel geld worden bespaard. Voorwaarde is wel dat er van te voren een herinrichtingsplan c.q. bouwplan moet zijn opgesteld. Ook hiervoor is de medewerking van de gemeente onontbeerlijk. In hoofdstuk zeven wordt hierop teruggekomen.

Inrichting en beheer

Bij de (her)inrichting van een plas moeten dusdanige ruimtelijke en organisatorische kondities worden geschapen, dat de beoogde functies daadwerkelijk gerealiseerd (kunnen) worden. Dit impliceert dat herinrichting meer is dan het maken van een ontwerp of "eindtoestandplan" met betrekking tot de beoogde situatie. Ook de organisatorische situatie, in het bijzonder de exploitatie en het beheer, zal nadrukkelijk in de beschouwing moeten worden betrokken, waarbij uitvoering onmiddellijk na de planvorming voor een potentiële belegger/exploitant zeer essentieel is. Een interessant planningsconcept dat in aansluiting hierop ontwikkelt kan worden is dat van de 'dieptefasering'. In hoofdstuk zeven zal hier op nader worden teruggekomen.

Een groot knelpunt bij de ontwikkeling van een goede herinrichting vormt de vraag in hoeverre de exploitatie en het beheer in handen van de overheid gehouden dient te worden en in hoeverre het bedrijfsleven hierbij betrokken moet worden. Op dit moment staat de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in de vorm van zogenaamde "publiek private samenwerking" in de belangstelling. Alvorens in hoofdstuk zeven nader zal worden ingegaan op de mogelijkheden die dit concept voor de (her)inrichting en beheer van ontgrondingsplassen heeft, wordt in het volgende hoofdstuk eerst het begrip marketing in relatie tot ontgrondingsplassen nader toegelicht.



Afb. 29

6

Marketing van water

Omtrent het economisch nut van de Friese meren hoeven weinig mensen meer overtuigd te worden. Vanuit rekreatief en toeristisch oogpunt is Friesland Fryslân niet zonder haar meren. Promotiekampagnes van de VVV, provincie, gemeenten en bedrijfsleven benadrukken dan ook de rol van de meren in het rekreatief-toeristisch gebeuren. Ook vinden investeringen in rekreatieve voorzieningen dikwijls plaats in de directe nabijheid van de meren. Het ruimtelijk effect van deze investeringen in de vorm van een concentratie van werkgelegenheid en ontsluiting doet zich dan ook met name in deze gebieden gelden.

Mag het promoten van watergebieden als belangrijk onderdeel van de toeristisch-rekreatieve structuur in Friesland een normale zaak zijn, in verschillende andere provincies is dit veel minder het geval. Het heeft bijvoorbeeld geruime tijd geduurd voordat gemeenten, maar ook bedrijven, de toeristisch-rekreatieve potenties van het Maasoevergebied hebben ontdekt. Een belangrijk gevolg van deze trage start is dat op het water gerichte toeristisch-rekreatieve ontwikkelingsprojecten vaak niet of nauwelijks van de grond kwamen omdat medewerking ontbrak.

Beeldvorming

Het Friese Merengebied en het Maasoevergebied: twee gebieden in Nederland met een totaal verschillende benadering met betrekking tot de rekreatief-toeristische ontwikkeling. De vraag die zich nu opdringt is: waarom dit verschil? Hoewel er meerdere oorzaken aan te wijzen zijn, springt er een duidelijk in het oog. Er is namelijk een verschil in beeldvorming met betrekking tot de watergebieden in beide gebieden. In Friesland mogen de meren zich koesteren in een provinciale trots, die als zodanig ook naar buiten wordt uitgedragen. Bij de Maasmeren is dit in veel mindere mate het geval.

Mentale aanpassing

De Maasmeren zijn ontstaan als gevolg van tamelijk recente ontgrondingen, die in een aantal gevallen veel tegenstand bij gemeenten en de lokale bevolking hebben opgeroepen. Deze tegenstand was met name gericht op het tegenhouden c.q. stoppen van de ontgrondingen. Daar, waar de ontgrondingen wel doorgang vonden, ontstonden plassen waar een gemeentebestuur vaak weinig raad mee wist. De oriëntatie op dagrekreatieve voorzieningen ging veelal gepaard met het noodzakelijk zijn van forse bijdragen van de zijde der overheid in de inrichting en exploitatie. Voor verblijfsrekreatieve ontwikkeling c.q. andere commerciële ontwikkelingen waren, of de fysieke omstandigheden niet optimaal – te weinig ruimte, overstromingsgevaar of slechte bereikbaarheid – of ontbraken de organisatorische mogelijkheden. De gemeentebesturen van de plattelandsgemeenten hechtten van oudsher de meeste waarde aan de economische functie "landbouw" en ook de georganiseerde landbouw was de plassen liever kwijt dan rijk. De ontgrondingen vormden economisch gezien een diskontinuiteit in het ruimtegebruik van het landelijk gebied, welke (vanuit landbouweconomisch gezichtspunt) steeds als negatief werd gewaardeerd. Het is nauwelijks gewaagd te stellen dat de agrarische gemeenten moesten wennen aan de aanwezigheid van plassen op hun grondgebied: een mentale aanpassing. Een aspect waardoor deze mentale aanpassing sterk vertraagd/ belemmerd wordt is gelegen in het feit, dat in veel gevallen bij de Maasmeren de herinrichting in onvoldoende mate direkt aan de ontgroning gekoppeld was. Provinciale ontgrondingsfondsen hebben hierbij niet tot een bevredigend resultaat geleid.

Geografische marketing

De ontwikkeling van ontgrondingsplassen is dan ook gebaat bij een zorgvuldig marketingbeleid. Deze vorm van "marketing van de ruimte" wordt ook wel aangeduid met het begrip "geografische marketing". Dit is het proces om een stedelijke of regionale omgeving zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de wensen van geselecteerde doelgroepen om hierdoor permanente stimulansen te scheppen voor de sociale en economische functies en activiteiten van het betreffende gebied.

Geografische marketing betekent naast het aftasten van het betrokken gebied op de mogelijkheden (het heeft geen zin om met een produkt te leuren waar geen klanten voor zijn) ook een analyse te maken van de potentieel te benaderen doelgroepen. Het uiteindelijke doel van deze vorm van marketing is uiteraard om tot een optimale combinatie van produktkwaliteiten (ruimtelijke kwaliteiten) en klantenkring (gebruikers) te komen.

Aantrekken private investeringen



Afb. 30

Het herinrichtingsproces kan aanzienlijk worden versneld indien de geografische marketing zich richt op het aantrekken private investeringen.

Dit noopt echter wel tot een gemeenschappelijk door de lokale overheid en het ontgrondende bedrijfsleven gedragen visie op de exploitatie en het beheer van de ontgrondingsplas.

Een positief effect van geografische marketing is eveneens dat de sociaal-economische functie van de plas en haar omgeving duidelijker geprofileerd kan worden. Hierdoor verandert geleidelijk aan de beeldvorming van het nieuwe watergebied. Dit is een belangrijke factor in de acceptatie van een ontgrondingsplas.

Hoewel het imago van een ontgrondingsplas een moeilijk grijpbare factor is, zijn sfeerbepalende elementen van groot belang voor de bereidheid van ondernemers en beleggers om te willen investeren. Het staat dan ook buiten twiifel dat een marketingbenadering onontbeerlijk is voor een goed en verantwoord hergebruik van natte ontgroningen.



Afb. 31

7

Grond voor samenwerking

Zwakke punten huidige aanpak

Oppervlaktedelfstoffen zullen ook in de toekomst nodig blijven. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat ook in de komende decennia in ons land nog talrijke nieuwe ontgrondingen "aan snee" zullen moeten komen. Het is derhalve zaak om voor deze nieuwe winningen een zodanig ontwikkelingsregime te creëren (zowel voor wat betreft organisatie als exploitatie en (her)inrichting) dat deze ontgrondingen in positieve zin bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van betrokken gemeenten en regio's.

De kritiek op ontgrondingsactiviteiten concentreert zich momenteel veelal – afgezien van het plaatskeuze probleem – op een tweetal zaken, die beiden met de herinrichting te maken hebben.

Op de eerste plaats betreft dit de herinrichtingswerkzaamheden. Deze worden in de praktijk gestart (soms jaren) nadat de ontgroning voltooid is. Dit heeft tot gevolg dat het geruime tijd duurt voordat we weer kunnen spreken van een maatschappelijk en ekologisch optimaal functionerend gebied. Bovendien kan deze 'haperende' herinrichting tot gevolg hebben dat het uiteindelijke maatschappelijke 'rendement' van het gebied geringer is dan bij een adequate planmatige ontwikkeling het geval zou zijn. Bijvoorbeeld, indien bepaalde economische functies niet tijdig zijn aangetrokken, dan kan dit tot gevolg hebben dat andere functies eveneens niet tot ontwikkeling komen en/of nadien niet meer tot ontwikkeling kunnen komen omdat de ruimte reeds een (andere) bestemming heeft gekregen.

Het tweede punt van kritiek betreft de efficiency van de ontgroning. Zoals opgemerkt, vinden de werkzaamheden ten behoeve van de herinrichting van het gebied, voor zover hiervan sprake is, meestal plaats nadat de ontgroning voltooid is. Kostbaar 'dubbeltje' is meestal het gevolg. Er wordt in de praktijk tot op heden dus zelden 'werk met werk' gemaakt.

Het moge duidelijk zijn dat het ongewenst is indien de toekomstige ontgrondingsactiviteiten eveneens deze zwakke punten zullen vertonen.

Naar een nieuwe aanpak

Ten aanzien van nieuwe ontgrondingen kunnen derhalve de volgende suggesties worden gedaan:

- 1) Wijs een ruimer plangebied aan dan strikt voor de afgraving noodzakelijk is. Dit biedt de mogelijkheid om de herinrichting gelijktijdig met de ontgroning te starten. Bovendien vergemakkelijkt dit het aantrekken van ruimteveragende voorzieningen.
- 2) Faseer het ontgrondingsproject niet in de ruimte, maar in de diepte. Bij een ruimtelijke fasering wordt het onderhavige gebied in deelgebieden onderverdeeld en wordt eerst een nieuw deelgebied aan snee gebracht nadat het oude deelgebied volledig ontgrond is; bij een diepte-fasering wordt het gehele onderhavige gebied (ondiep) ontgrond en (deels) voor (water)recreatie en/of andere functies geschikt gemaakt, waarna vervolgens de plas op de gewenste diepte wordt gebracht.

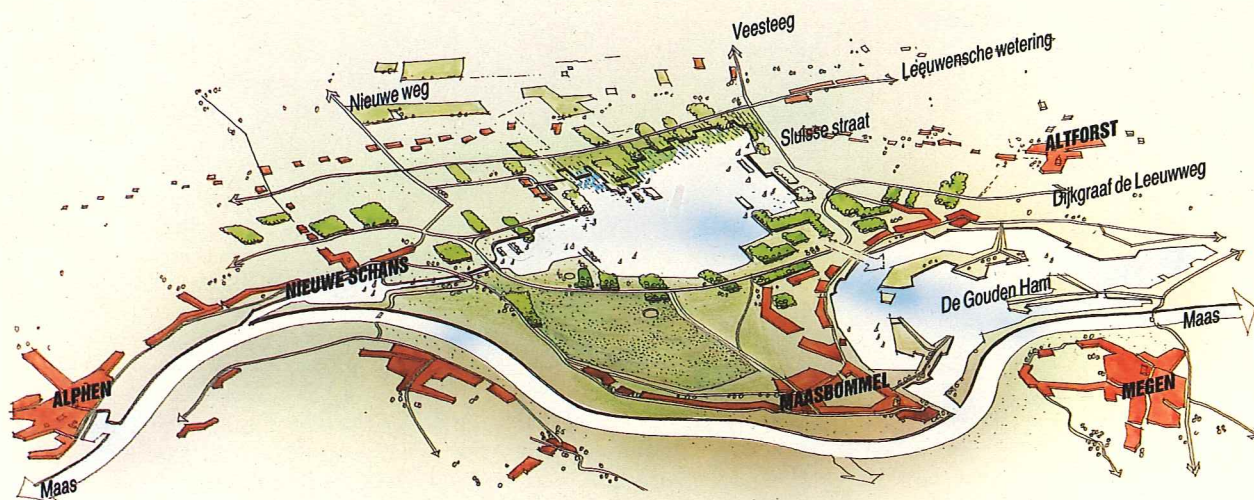
De voordelen van een diepte-fasering boven een ruimte-fasering zijn evident: er kan vanaf den beginne begonnen worden met herinrichtingswerkzaamheden (beplantingen, aanlegplaatsen, infrastructuur), terwijl daarnaast een duidelijke situatie ontstaat voor potentiële investeerders die voorzieningen in het gebied willen gaan exploiteren. Deze investeerders kunnen ook reeds vanaf den beginne bij het proces worden betrokken.



Afb. 32

- 3) Zorg tijdig voor een wervend herinrichtingsplan, en een bijbehorende marketing strategie. Het herinrichtingsplan (inklusief marketingstrategie) dient om:
 - a) infrastructuur-aanpassingen te bewerkstelligen;
 - b) randvoorwaarden aan te geven met betrekking tot de daadwerkelijke zandwinning;
 - c) investeringen op te wekken met betrekking tot (kommerciële) herinrichtingsfuncties.
 - d) duidelijkheid te verschaffen naar de bewoners van het gebied.
- 4) Zorg tijdig voor een goed beplantingsuitvoeringsplan. Dit plan dient om:
 - a) de visuele dominantie van ontgrondingswerkzaamheden in het landschap te verminderen;
 - b) de maatschappelijke acceptatie van de landschapsverandering te vergroten;
 - c) de aantrekkingskracht van het gebied voor nieuwe functies te vergroten.

Er dient echter voor gewaakt te worden dat de beplantingen uiteindelijk leiden tot een sterilisatie van het plangebied, met andere woorden, dat door de aanwezigheid van beplanting andere functies niet meer mogelijk zijn.



Afb. 33

Publiek-private samenwerking

Het is raadzaam om nieuwe ontgrondingen op te zetten volgens het concept van de zogenaamde publiek-private samenwerking (PPS-)model. Dit concept gaat uit van de volgende veronderstellingen:

- overheid en bedrijfsleven zetten gezamenlijk hun schouders onder de ontwikkeling van het gebied;
- de (verschillende) belangen van de partners worden erkend en gerespecteerd;
- de partners leveren een bijdrage aan de ontwikkeling en exploitatie van het gebied.

De verschijningsvorm van een PPS-project kan zeer verschillend zijn. De volgende konstrukties komen voor:

- a) partikuliere (mede)financiering van overheidsprojecten (bijv. de sponsering van het informatika-stimuleringsplan van de overheid door het bedrijfsleven);
- b) (mede)financiering door de overheid van partikuliere projecten (bijv. premiering in de woningbouwsector, of via een B.V., zoals COVRA BV voor de opslag van radioactief afval);
- c) gezamenlijke uitvoering van projecten, waarbij twee hoofdvormen onderscheiden worden:
 - 1) overheid beperkt zich tot kreëren van gunstige randvoorwaarden; eigenlijke uitvoering wordt overgelaten aan bedrijfsleven;
 - 2) overheid neemt zelf een deel van de projectuitvoering voor zijn rekening (met name dat deel dat zich door het ontbreken van winstmogelijkheden niet of nauwelijks leent voor uitvoering door partikuliere sektor); partikuliere sektor neemt het rendabele deel voor zijn rekening, maar via "profitsharing" deelt overheid in opbrengsten daarvan om financiering van "onrendabele kop" zeker te stellen (zoals bij het Utrechtse winkelcentrum Hoog Catharijne is gebeurd).

Naar een wederzijds voordeel

Publiek-private samenwerking in het kader van ontgrondingen kan wellicht het beste via een onder b) of c) genoemde vorm gerealiseerd worden. In de praktijk blijkt dat de overheid in de huidige kontekst niet of nauwelijks bereid is om bij de (mede)financiering een belangrijke rol te spelen. Dit leidt tot de situatie dat de PPS zeer waarschijnlijk de onder c1) genoemde vorm zal hebben. Hierbij past dan een (met name procedurele) inspanningsverplichting van de gemeente tegenover de in een overeenkomst vastgelegde verplichting van de vergunninghouder dat de realisering, het beheer en het onderhoud van een goede basisherinrichting veilig worden gesteld. Via deze overeenkomst en door de procedurele bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening krijgt de gemeentelijke overheid goede controle mogelijkheden op de herinrichting.

In een inspanning die in **wederzijds voordeel** is kunnen de gemeente en de vergunninghouder streven naar optimale kondities voor het tot stand komen van commerciële ontwikkelingen (woningbouw, recreatie, kantorenterrein, e.d.) die aan de basisherinrichting een meerwaarde geven. Op deze wijze wordt de garantie geboden dat ontgrondingen een daadwerkelijke bijdrage vormen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.



Afb. 34

Literatuur

Ashworth, G.J. en H. Voogd, Geografische marketing, een bruikbare invalshoek voor onderzoek en planning, Stedebouw en Volkshuisvesting, maart (1987), p. 85 e.v.

Bussche, H. v.d., A. Kornegoor, B. v.d. Moolen, A.R. Wolters, De Kraaijenbergse Plassen: Een intrigerend ruimtelijk veranderingsproces, Geo Pers, Groningen (1987).

Ike, P. (red.), Ontgrondingen in beweging, Geo Pers, Groningen (1987).

Ike, P., Grindmonitoring 1987, Geo Pers, Groningen (1987).

Ike, P., Planning for gravel in the Netherlands, Mineral Planning, nr. 35, june (1988), p. 14-21.

Kerngroep Verkenningen, Tweede aanvulling op het eindrapport van de ICO-Werkgroep Verkenningen, 's-Gravenhage (1988).

Moolen, B. van der en H. Voogd, De ruimtelijk-funkionele inpassing van plassen en meren, Geo Pers, Groningen (1987).

Moret Advies, Publiek-private samenwerkingsvormen in de grond-, water- en wegenbouwsector, Eindadvies Onderzoek VROM (1987).

Ministerie van VROM, Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a beleidsvoornemen, 's-Gravenhage (1988).

Voogd, H., Recreational Developments in gravel workings: the Limburg Experience, In: B. Goodall & G.J. Asworth (eds), Marketing in the Tourism Industry: the promotion of destination regions, Croom Helm, London (1988) pp. 101-110.

Lijst van afbeeldingen

A.F. b.v.: afb. 7, 9, 11, 13, 16, 19, 21, 23, 26, 29, 32, 33, 34
Aluphoto Netherlands: afb. 4
Ton van Amsterdam: afb. 14
Foto Jac Beekers: afb. 12
Biofaan: afb. 24
EFG: afb. 10
Benny Klazenga: afb. 25
Projektburo "Noordrand" Rotterdam: afb. 8
Drs. W. Overmars: afb. 15
Rijksuniversiteit Groningen: afb. 1, 2, 3, 5, 6, 17, 20, 27, 28
Rekreatiegemeenschap "Veluwe": afb. 18
Jan en Fridtjof Versnel: afb. 22
VVV Leeuwarden: afb. 30, 31

Bronvermelding grafieken:

afb. 1: van der Moolen/Voogd 1987
afb. 2: CBS bodemstatistiek 1985
afb. 3: van der Moolen/Voogd 1987
afb. 6: ICO-kerngroep 'Verkenningen' 1988
afb. 17: van der Moolen/Voogd 1987
afb. 20: J.R. Bergsma RUG 1986
afb. 27: Ontwerp landelijke beleidsnota 'Geground ontgronden'

Omschrijving afbeeldingen:

Omslag foto: Loosdrechtse Plassen
afb. 4: Loosdrechtse Plassen
afb. 8: Verkenning uitbreidingsmogelijkheden integraal plan Rotterdam 'Noordrand'
afb. 10: Hoornse meer Groningen
afb. 12: 'Plan Asterd' Breda
afb. 13: 'Herten Maasdorp'
afb. 14: 'Binnen Scheldemeer' Bergen op Zoom
afb. 15: 'Plan Ooievaar'
afb. 24: Oostvaardersplassen
afb. 25: Oude Venen Friesland
afb. 30, 31: Friesche meren
afb. 33: Plan 'Maasbommel'

